

## Die Medien als Organ demokratischer Kontrolle staatlicher Politik am Beispiel der Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht

Floerecke, Peter; Mansel, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Centaurus-Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Floerecke, P., & Mansel, J. (1990). Die Medien als Organ demokratischer Kontrolle staatlicher Politik am Beispiel der Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht. *Soziale Probleme*, 1(1/2), 36-61. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246927>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **Die Medien als Organ demokratischer Kontrolle staatlicher Politik am Beispiel der Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht<sup>1</sup>**

*von Peter Floerecke/Jürgen Mansel, Bielefeld*

## **1. Strafrechtspolitik und Medienberichterstattung**

Staatliche Politik findet zum überwiegenden Anteil über Gesetzgebung statt. Gesetzgebung ist aber fast ausschließlich eine Angelegenheit der Experten aus Politik, Ministerialbürokratie, Wissenschaft und Interessensverbänden. Um so größere Bedeutung erhält deswegen die Medienberichterstattung über gesetzgeberische Aktivitäten als ein Instrument demokratischer Kontrolle staatlicher Machtausübung.

Die Gesetzgebungsverfahren im Strafrechtsbereich vollziehen sich jedoch oft im Windschatten der großen politischen Auseinandersetzungen. Ausnahmen bilden einzig solche Regelungen mit hoher symbolischer Brisanz, die entweder in besonderer Weise die Grenzen des sozial Zulässigen markieren oder die von den beteiligten Akteursgruppen mit fundamentalen Interessen an der Durchsetzung ihrer ideologischen Grundsatzpositionen verknüpft werden. Derartige Gesetzesvorschriften waren in der Vergangenheit der Abtreibungsparagraph, das Sexualstrafrecht oder die Gesetze zur Terrorismusbekämpfung. Seit geraumer Zeit hat auch der politische Streit um die strafrechtliche Regulierung bestimmter Verhaltensweisen bei Demonstrationen einen ähnlich hohen Rangplatz in der öffentlichen Aufmerksamkeit eingenommen. Eine Änderung des Demonstrationsstrafrechts wurde in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 20 Jahren zweimal jeweils nach einem Wechsel der an der Regierung beteiligten Parteien (d.h. in unterschiedlichen Politikphasen) in Angriff genommen und realisiert.

Empirische Untersuchungen zur Gesetzgebung im Strafrechtsbereich wurden bislang nur in der Kriminalsoziologie und Strafrechtssoziologie durchgeführt.<sup>2</sup> Im Rahmen der empirischen Untersuchungen, die sich mit Gesetzgebungsprozessen beschäftigen, behandelt lediglich Haferkamp (1980) die öffentliche Thematisierung und Unterstützung von Normforderungen in den Medien.<sup>3</sup> Im Rahmen seiner Untersuchung zur Diebstahlsgesetzgebung beabsichtigt Haferkamp, über das Medienmaterial den Einfluß verschiedener (außerparlamentarischer) Gruppen auf die Setzung von Strafrechtsnormen zu bestimmen. Im Unterschied dazu wird hier anhand der Medienberichterstattung lediglich der Frage nachgegangen, inwieweit die Medien ihrer Kontrollfunktion gegenüber der jeweils offiziellen Regierungspolitik gerecht werden. Zur Analyse dieses Sachverhalts wurde - jeweils *getrennt für die beiden Politikphasen* - empirisches Material zu unterschiedlichen Fragestellungen herangezogen.

Die erste Frage bezieht sich auf die Medien insgesamt. Untersucht wird, ob die Medien mittels spezifischer Taktiken eher *konservative oder reformorientierte Forderungen* zum Demonstrationsstrafrecht unterstützen (Abschn. 4.1.).

Der zweite Fragenkomplex untersucht die Unterschiede innerhalb der einzelnen Medien je nach deren politischer Grundorientierung. Dabei werden Differenzen in der Berichterstattung thematisiert, die sich auf folgende Bereiche beziehen:

- a. Die Intensität der Berichterstattung während der beiden Gesetzgebungsverfahren (Abschn. 4.2.1.);
- b. Die Häufigkeit der Darstellung von Norminteressenten (die Forderungen zum Demonstrationsstrafrecht erheben) je nach deren Parteizugehörigkeit (Abschn. 4.2.2.);
- c. Die Häufigkeit der Berichte über konservative und reformorientierte Normforderungen (Abschn. 4.2.3.).

Bevor hierauf im Detail eingegangen wird, wird zur besseren Orientierung zunächst der faktische Verfahrensgang zu beiden Gesetzgebungsprozessen kurz referiert. Im Anschluß folgt eine kurze Beschreibung des Datenmaterials.

## 2. Die beiden Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht

Eine Reform der aus dem Kaiserreich stammenden Strafgesetzbuchparagraphen zum Demonstrationsstrafrecht wurde bereits während der *Großen Koalition* und den Beratungen des Strafrechtssonderausschusses zum 2. *Strafrechtsreformgesetz* in Angriff genommen. Die Bestrebungen scheiterten jedoch aufgrund der unterschiedlichen Zielvorstellungen der Regierungsparteien (CDU/CSU und SPD) in diesem Bereich.

### 2.1. Die Reform von 1969/70 in der reformorientierten Politikphase

Schon kurz nach der Bildung der *sozial-liberalen Koalition* (am 21.10.69) kündigte Bundesjustizminister Jahn (am 02.11.69) eine Novellierung des Demonstrationsstrafrechts an. Diese Reform zielte auf eine Anpassung der Gesetzesvorschriften an das Grundgesetz und die gestiegenen politischen Partizipationsansprüche in Teilen der Bevölkerung, auf die Herstellung von Rechtsfrieden und die Integration der außerparlamentarischen Opposition. Zur Befriedung der politischen Lage sollten Demonstrationstäter amnestiert werden. Die Gesetzesverabschiedung wurde durch diese Amnestiepläne entscheidend vorangetrieben.

Hauptanliegen des 3. Strafrechtsreformgesetzes war die Begrenzung des von § 125 StGB (Landfriedensbruch) bis dahin erfaßten Täterkreises auf die aktiven Gewalttäter und sogenannten Anheizer. Die "passiven Teilnehmer" (also solche, die lediglich bei einer gewalttätigen Demonstration anwesend sind) wurden somit von der Strafbarkeit ausgenommen. Außerdem wurden die §§ 110 (Aufforderung zu Widerstand und Ungehorsam) und 115 StGB (Aufruhr) ersatzlos gestrichen.

§ 116 StGB (Auflauf) wurde durch eine Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit entschärft.

Da dieser von den SPD-Rechtsexperten und den zuständigen Referenten des Bundesjustizministeriums ausgearbeitete Gesetzesentwurf auf einen Vorschlag der FDP aus der Zeit der Großen Koalition zurückging, waren Konflikte zwischen den Koalitionsfraktionen von vornherein ausgeschlossen. In weniger als 7 Monaten konnte deshalb die Reform des Demonstrationsstrafrechtes mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes am 21.05.70 realisiert werden. Das daran anschließende Amnestiegesetz ermöglichte schließlich die Amnestie von 5868 Demonstrationsstraftätern nach altem Recht.

Die unterlegenen Unionsparteien versuchten, über Gesetzesinitiativen in den Jahren 1974, 1977 und 1981 zumindest eine partielle Zurücknahme der Reform zu erreichen, scheiterten aber regelmäßig an den Parlamentsmehrheiten.

## 2.2. Die Gegenreform von 1983/85 in der konservativen Politikphase

Erst mit der *"Bonner Wende"* vom 02.10.82 waren realistische Chancen zu einer Gegenreform eröffnet. Nach den Neuwahlen am 06.03.83 wurde in den *Koalitionsvereinbarungen* mit der FDP eine entsprechende Gesetzesregelung festgeschrieben. Nach dieser sollten passive Teilnehmer an einer Demonstration, die sich nach Ausbruch von Gewalttätigkeiten und polizeilicher Aufforderung nicht vom Demonstrationsort entfernen, wieder mit Strafe bedroht werden. In Anlehnung an einen Vorschlag des Deutschen Richterbundes<sup>4</sup> wurden für beruflich Anwesende und Abwiegler Ausnahmeregelungen vorgesehen. Das geplante Gesetz hatte offiziell zum Ziel, dem veränderten Gewaltmißbrauch bei Demonstrationen mit strafrechtlichen Maßnahmen entgegenzutreten zu können.

Der vom (FDP geführten) Bundesjustizministerium am 09.05.83 an die Rechtsexperten der Koalitionsparteien weitergeleitete Entwurf stieß jedoch auf Widerspruch im (CSU geführten) Bundesinnenministerium, da dieser angeblich die Koalitionsvereinbarungen verwässere. Der öffentlich ausgetragene (und angesichts des erwarteten *"Heißen Herbstes"*<sup>5</sup> immer heftiger werdende) Streit zwischen beiden Ministerien und insbesondere zwischen CSU und FDP konnte erst nach mehreren Treffen der zur *Kompromißaushandlung* beauftragten *Staatssekretäre Kinkel* (FDP, BMJ) und *Fröhlich* (CSU, BMI) zumindest teilweise bereinigt und damit zunächst beendet werden.<sup>6</sup> Das daraufhin am 24.02.84 in erster Lesung im Deutschen Bundestag beratene Gesetz wurde jedoch auf dem am 12.12.84 durchgeführten Hearing vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages, auf dessen Durchführung nicht nur die Oppositionsparteien sondern auch die FDP bestanden hatten, von den Experten fast ausschließlich negativ beurteilt. Die Verhandlungen wurden deshalb erneut aufgenommen. Ein von den Rechtsexperten der Koalitionsparteien auf einer *Klausurtagung in Berlin (30./31.01.85) ausgehandelter Kompromiß*<sup>7</sup> scheiterte jedoch am Widerstand der CSU-Führung. Da eine Einigung auf der Ebene der Rechtsexperten nicht mehr möglich erschien, wurde der Prozeß der Kompromißfindung wiederum auf die Führungsebene verlagert. Die von *Kanzler-*

*amtschef Schäuble* (CDU), *Staatssekretär des BMJ Kinkel* (FDP) und *dem Chef der Bayerischen Staatskanzlei Stoiber* (CSU) getroffene Vereinbarung basierte bezüglich § 125 StGB auf dem sog. "Hübner-Modell"<sup>8</sup> und sah vor, daß verummte und passiv bewaffnete Demonstranten, die bei Ausbruch von Gewalttätigkeiten und nach polizeilicher Aufforderung diese Gegenstände nicht ablegen oder sich vom Demonstrationsort entfernen, mit Strafe bedroht werden. Um den Koalitionsstreit zu beenden und die Handlungsfähigkeit der konservativ/liberalen Koalition auch in diesem Bereich zu demonstrieren, wurde dieser Vorschlag auf dem Bonner Gipfel von den Parteivorsitzenden Kohl, Bangemann und Strauß endgültig abgesegnet und eilens der 2. und 3. Lesung im Deutschen Bundestag zugeführt. Gegen die Stimmen der Oppositionsparteien wurde dieser Entwurf am 28.06.85 verabschiedet.

Die Verwirklichung der Gegenreform des Demonstrationsstrafrechts dauerte damit über 28 Monate. Die Beratungen waren schleppend, wurden aber *immer wieder nach* publizistisch ausgeschlachteten Demonstrationseignissen, die mit *Gewalttätigkeiten* endeten, vorangetrieben.<sup>9</sup>

Nach massiven Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und der Polizei in Wackersdorf am 21.05.86 begann die nächste Runde, in welcher die CSU ihre Vorstellungen zur Verschärfung des Demonstrationsstrafrechts weiter vorantrieb. Die öffentliche Diskussion darüber fand ihren Höhepunkt nach den beiden Polizistenmorden an der Startbahn-West im Okt. 1987.

### 3. Datenmaterial und Auswertungsverfahren

#### 3.1. Die Materialauswahl, der Materialumfang und die untersuchten Zeiträume

Im Rahmen der vorliegenden Analyse wurde das Material<sup>10</sup> ausgewertet, welches im Pressearchiv des deutschen Bundestages unter dem Stichwort "Demonstrationsrecht" gesammelt und zusammengestellt wurde. Insofern liegt der vorliegenden Analyse der Medienberichterstattung annähernd eine Vollerhebung zugrunde.

In der herangezogenen Materialsammlung sind jedoch nicht alle Zeitungsberichte zu dem hier interessierenden Themenkomplex erfaßt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß Berichte aus Medien, die sich ausschließlich auf Meldungen der DPA oder anderer Presseagenturen beziehen, primär über Berichte aus den überregionalen Tageszeitungen abgedeckt werden. Die Materialfülle wird somit durch die Konzentration auf bestimmte Medien bereits im Pressearchiv des Deutschen Bundestages reduziert.<sup>11</sup> Dies führt dazu, daß regionale Zeitungen, obwohl diese sich nicht notwendig weniger intensiv mit dieser Thematik auseinandersetzen bzw. über aktuelle Ereignisse oder Normforderungen berichten, in der Materialsammlung gegenüber den überregionalen Zeitungen (wie z.B. der FAZ, der FR, der Süddeutschen Zeitung und der Welt) deutlich unterrepräsentiert sind.

Für den vorliegenden Beitrag wurde die Berichterstattung der Medien während der Reform des Demonstrationsstrafrechtes im Jahr 1970 (Zeitraum: 29.09.69

(Neuwahlen und Regierungsumbildung durch die SPD und FDP) bis 31.12.71) und der Gegenreform im Jahr 1983/85 (Zeitraum: 02.10.82 ("Bonner Wende" und Regierungsumbildung durch CDU/CSU und FDP) bis 31.12.86) herangezogen. Mit der Festlegung der Zeiträume sollte sichergestellt werden, daß für die Gesetzgebungsvorgänge von 1970 und 1983/85 sowohl die Vorbereitungsphase und der eigentliche Gesetzgebungsvorgang als auch die Einschätzung und Beurteilung der Effektivität und der Auswirkungen der beschlossenen Gesetzesvorschriften unmittelbar nach deren Realisierung durch die verschiedenen Norminteressenten erfaßt wurden.<sup>12</sup>

Insgesamt wurden damit über *1300 Beiträge* (Berichte, Kommentare und Interviews) von Medien zu den Normsetzungsverfahren im Bereich der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen des Demonstrationsstrafrechtes ausgewertet. Der Umfang der Beiträge schwankte dabei zwischen 10 und über 1000 Zeilen.

### 3.2. *Die Erhebungseinheit und der Auswertungsvorgang*

Da in einzelnen Beiträgen häufig über unterschiedliche Forderungen von verschiedenen Norminteressenten berichtet wird, wurde als Erhebungseinheit nicht der gesamte Artikel, sondern die jeweilige *Normforderung* festgelegt. Unter der Normforderung ist dabei die gesamte Textpassage über die Aussagen eines Akteurs zu verstehen, die jeweils in einem Artikel wiedergegeben wird. Nach diesem Verständnis umfaßt die Normforderung die konkret befürworteten Detailregelungen und deren Begründung. Für jede über eine Länge von mindestens 5 Zeilen dargestellte Normforderung der unterschiedlichen Norminteressenten wurde jeweils ein Erhebungsbogen angelegt.

Insgesamt wurden im Rahmen der ausgewerteten Beiträge der Medien zu den beiden Gesetzgebungsverfahren des Demonstrationsstrafrechtes *1880 Normforderungen erhoben*.<sup>13</sup>

### 3.3. *Der Erhebungsbogen für die quantitative Medienanalyse*

Zur Erhebung der in den Medien dargestellten Normforderungen (von Norminteressenten) wurde zum Teil induktiv aus dem Medienmaterial und zum Teil theoriegeleitet ein relativ komplexes Erhebungsinstrument mit insgesamt 113 verschiedenen Kategorien entwickelt.

Mit diesen Kategorien wurden zunächst das Medium, Merkmale des Artikels (wie dessen Erscheinungsdatum, Länge, Aufmachung etc.) und die personbezogenen Daten des Artikelverfassers bzw. des Norminteressenten, über den berichtet wird (wie der Status und seine Parteizugehörigkeit<sup>14</sup> etc.), erfaßt.

Für die Analyse des Inhalts der spezifischen Normforderungen wurden Kategorien konstruiert, deren Ausprägungen auf der Dimension reformorientiert (liberale Auslegung des Demonstrationsrechts) - konservativ (restriktive Auslegung des Demonstrationsrechts) angeordnet werden konnten.

Zunächst wurde durch den Forscher für jede erhobene Normforderung deren "allgemeine Tendenz" (wie auch für die in der Artikelüberschrift enthaltenen Aussage) auf einer 9-stufigen Skala eingeschätzt.

Daneben wurden die konkret geforderten Regelungen zu gesetzlichen Detailvorschriften<sup>15</sup>, die zwischen der Regierung und Opposition in den beiden Politikphasen umstritten waren, und separat auch die hierzu angeführten Begründungen<sup>16</sup> im einzelnen erhoben. Für die Auswertung wurden hier zur Vereinfachung der Darstellung alle Kategorien einerseits zu den geforderten Detailregelungen und andererseits zu den Forderungsbegründungen zu zwei Kategorienkomplexen zusammengefaßt.

#### **4. Die Berichterstattung der Medien über die Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht**

##### *4.1. Die Unterstützung von Normforderungen durch die Medien insgesamt*

Als eine Form der Unterstützung von spezifischen Normforderungen durch die Medien ist deren Hervorhebung in der Artikelüberschrift einzustufen. In der Artikelüberschrift können entweder die Forderungen der Regierungsparteien oder die der Oppositionsparteien hervorgehoben und damit der Wahrnehmung und Verarbeitung durch das Publikum näher gebracht werden.

In der reformorientierten Politikphase überwiegen in den Artikelüberschriften, in welchen ausdrücklich auf das Demonstrationsstrafrecht Bezug genommen wird, eindeutig neutrale Überschriften (z.B. "Neues Demonstrationsstrafrecht"). Diese politische Neutralität der Medien nimmt in der konservativen Politikphase deutlich ab. Waren in der reformorientierten Politikphase noch 45.5% der Überschriften neutral formuliert, so sind es in der konservativen Politikphase lediglich 28.4%. In der konservativen Politikphase zeigt sich somit in den Artikelüberschriften eine politische Polarisierung, d.h. die Hervorhebung von Forderungen mit eindeutig politischer Tendenz (z.B. "Verbot der Vermummung" oder "Experten gegen Vermummungsverbot").

In den Artikelüberschriften, in welchen nicht nur auf das Demonstrationsstrafrecht Bezug genommen wird, sondern auch spezifische Forderungen explizit dargestellt werden, werden in beiden Politikphasen mehrheitlich die Positionen der Regierungsparteien hervorgehoben (Tabelle 1).

Aus der häufigeren Darstellung von Forderungen der Regierungsparteien in den Artikelüberschriften kann jedoch nicht gefolgert werden, daß die Medien deren Positionen eher unterstützen. Die Überrepräsentation von Regierungspositionen ergibt sich zwangsläufig aus dem Umstand, daß einerseits deren Vorlage Beratungsgrundlage des Gesetzgebungsverfahrens und andererseits zu erwarten ist, daß diese Vorschrift realisiert und damit die künftige Rechtsprechung bestimmen wird.

Ein verlässlicherer Indikator für die Unterstützungsleistung der Medien für bestimmte Normforderungen ist die beobachtbare Forderungstendenz in den

Tabelle 1: Allgemeine Tendenz der in der Artikelüberschrift\* wiedergegebenen Normforderung in den einzelnen Politikphasen.

Relative Spaltenhäufigkeiten;

N = 736 Artikel;

Tendenz der Überschrift	Politikphase	Reform- orientierte Politikphase	Konservative Politik- phase	Insgesamt
	N =	123	613	736
eher reformorientiert (1 - 4)		31.7	33.5	
1. über reformorientierte Forderung hinausgehend				
2. Reformorientierte Forderung	48	26.0	2.6	6.5
3. Reformorientierte Forderung mit Vorbehalten unterstützt	6	2.4	0.5	0.8
4. Kritik an konservativer Forderung	191	3.3	30.5	26.0
5. Keine eindeutige Forderungstendenz	230	45.5	28.4	31.3
6. Kritik an reformorientierter Forderung	34	17.9	2.0	4.6
7. Konservative Forderung mit Vorbehalten unterstützt	25		4.1	3.4
8. Konservative Forderung	105	4.9	16.2	14.3
9. Über konservative Forderung hinausgehend	97		15.8	13.2
eher konservativ (6 - 9)		22.8	38.1	
Insgesamt	736	16.7	83.3	100.0

Chi-Square =

219.6

Signifikanz <

0.001

\* Es wurden nur solche Artikelüberschriften berücksichtigt, in denen ausdrücklich auf das Demonstrationsstrafrecht Bezug genommen wurde.



Tabelle 2: Allgemeine Tendenz der Normforderungen im "Kommentar" von Journalisten in den beiden Politikphasen.

Relative Spaltenhäufigkeiten;

N = 261 Normforderungen;

Forderungstendenz	Politikphase	Reform-orientierte Politikphase	Konservative Politikphase	Insgesamt
	N =	48	195	243
eher reformorientierte Forderung (1 - 4)	129	58.3	51.8	53.1
1. über reformorientierte Forderung hinausgehend	4	8.3		1.6
2. Reformorientierte Forderung	31	27.1	9.2	12.8
3. Reformorientierte Forderung mit Vorbehalten unterstützt	16	20.8	3.1	6.6
4. Kritik an konservativer Forderung	78	2.1	39.5	32.1
5. Keine eindeutige Normforderungstendenz	19	8.3	7.7	7.8
6. Kritik an reformorientierter Forderung	13	14.6	3.1	5.3
7. Konservative Forderung mit Vorbehalten unterstützt	19	6.3	8.2	7.8
8. Konservative Forderung	34	10.4	14.9	14.0
9. Über konservative Forderung hinausgehend	29	2.1	14.4	11.9
eher konservative Forderung (5 - 9)	95	33.4	40.6	39.0
Insgesamt	243	22.2	74.7	100.0

Chi-Square =

80.3

Signifikanz <

0.001

Kommentaren von Journalisten. Dieses Teilsegment der Medienberichterstattung gibt das Meinungsbild der Journalisten wieder, die im Verlauf der Gesetzgebungsaktivitäten zum Demonstrationsstrafrecht immer wieder (kritisch) Stellung bezogen und damit die "öffentliche Meinung" zu diesen Gesetzesvorhaben wesentlich mitgeprägt haben.

In ihren Kommentaren unterstützen die Journalisten mit absoluter Mehrheit reform-orientierte Forderungen (durch Zustimmung oder Kritik an den konservativen Gesetzesentwürfen) - und dies weitgehend unabhängig von den zugrundeliegenden Politikphasen. In der reformorientierten Politikphase stimmen die Journalisten um 25% und in der konservativen Politikphase um 11% häufiger der Reformfassung des Demonstrationsstrafrechts zu als der konservativen Gesetzesfassung (Tabelle 2).

Der Einfluß der Politikphasen wird in den Kommentaren der Journalisten eher in der Besetzung der Extrempositionen (nämlich der Positionen, welche die Forderungen der Regierungsseite aufnehmen, aber noch über sie hinausgehen) erkennbar. In der reformorientierten Politikphase treten Forderungen nach einer noch tiefergreifenden Liberalisierung (beispielsweise nach Abschaffung weiterer Straftatbestände oder des gesamten Demonstrationsstrafrechts) immerhin zu 8.3% auf, während sie in der konservativen Phase völlig unterbleiben. Ähnlich ist die Tendenz bei Forderungen nach einer noch weitergehenden Verschärfung des Demonstrationsstrafrechtes (etwa nach einem generellem strafbewährten Vermummungsverbot oder der Sanktionierung aller passiven Teilnehmer an gewalttätigen Demonstrationen) in der konservativen Politikphase. Hier gehen die Journalisten in 14.4% der Normforderungen über die offiziellen Entwürfe der konservativ-liberalen Regierungskoalition hinaus. Entsprechende Forderungen spielen in der reformorientierten Politikphase eine völlig untergeordnete Rolle. Dies erklärt sich daraus, daß in der reformorientierten Politikphase Forderungen nach einer Beibehaltung des alten, aus der Kaiserzeit stammenden Demonstrationsstrafrechts und in der konservativen Politikphase Forderungen nach einer Abschaffung aller demonstrationstypischen Delikte keine Realisierungschancen hatten. Diese Unterschiede in den aufgetretenen Extrempositionen in beiden Politikphasen erklären auch die leichte Umgewichtung der Forderungen in der reformorientierten Politikphase zugunsten der Reformpositionen und in der konservativen Phase zugunsten der konservativen Positionen (jeweils um etwa 7%).

#### 4.2. *Unterschiede in der Berichterstattung der Medien nach ihrer politischen Grundorientierung*

Von zentralem Interesse für die vorliegende Medienanalyse ist der Einfluß der politischen Grundorientierung der einzelnen Medien auf Art und Inhalt ihrer Berichterstattung zum Demonstrationsstrafrecht.

Unter diesem Aspekt sollen im folgenden untersucht werden:

1. die Intensität der Berichterstattung in beiden Politikphasen,

2. quantitative Unterschiede bei der Darstellung der aufgetretenen Norminteressenten je nach deren Parteizugehörigkeit und
3. quantitative Unterschiede bei der Darstellung reformorientierter und konservativer Normforderungen.

Aufgrund der großen Zahl der in unsere Analyse einbezogenen Medien (über 90 Tageszeitungen und Periodika, zusätzlich die Berichte aus Rundfunk- und Fernsehanstalten) war es für die Darstellbarkeit unbedingt erforderlich, neben den überregionalen Zeitungen, deren politische Grundorientierung allgemein bekannt ist, wie bei der

- Frankfurter Rundschau (linksliberal),
- Süddeutschen Zeitung (gemäßigt linksliberal),
- Frankfurter Allgemeinen (gemäßigt konservativ orientiert),
- Welt (konservativ orientiert),<sup>17</sup>

regionale Medien und solche mit einem geringen Anteil an der Berichterstattung (nach dem Klassifikationskriterium politische Grundorientierung) zu Gruppen zusammenzufassen. Weil bei diesen Medien die politische Grundorientierung nicht immer vorab bekannt und auch nicht über die einschlägigen Pressehandbücher feststellbar war, wurde die Klassifikation "ersatzweise" anhand des konkret vorliegenden Untersuchungsmaterials vorgenommen. Dabei wurden Medien, in welchen sowohl bei der Berichterstattung über konkrete Normforderungen als auch in den Kommentaren der Journalisten entweder konservative oder reformorientierte Forderungen überwiegen, zu

- liberal (und links-) orientierten und
- konservativ (und rechts-) orientierten Medien

zusammengefaßt. Die Medien, die anhand der beiden Klassifikationskriterien nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, wurden unter die Gruppe

- "nicht klassifizierbare Medien" <sup>18</sup>

subsumiert. Daneben wurden die parteieigenen Pressedienste als direkte Organe der Parteimeinung gesondert erfaßt.

#### *4.2.1. Die Intensität der Berichterstattung in den einzelnen Medien*

In beiden Politikphasen wird über die Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht unterschiedlich häufig berichtet. Während sich zur Zeit der sozial-liberalen Koalition die Berichterstattung in Grenzen hält (302 veröffentlichte Normforderungen), so liegt die Zahl der veröffentlichten Normforderungen (1578 Forderungen) zur Zeit der konservativ-liberalen Koalition um das Fünffache höher (Tabelle 3).

Die Ursachen hierfür liegen zum Teil in der unterschiedlichen Verfahrensdauer - vorwiegend aber in dem Umstand, daß Konflikte um die Gestaltung des Demonstrationsstrafrechts bei der Gegenreform nicht nur zwischen Regierung und Opposition stattfanden, sondern sich auch zu einem lang andauernden Koalitions-konflikt der Regierungsparteien ausweiteten. Gemessen an der öffentlichen Auf-

Tabelle 3: Anteil der Normforderungen in den einzelnen Medien in den beiden Politikphasen.

Relative Spaltenhäufigkeiten;

N = 1880 Normforderungen;

Medium	Politikphase	Reform-orientierte Politikphase	Konservative Politikphase	Insgesamt
	N =	302	1578	1880
SPD-Pressedienst	59		3.7	3.1
liberal orientierte Medien	369	13.2	20.8	19.5
Frankfurter Rundschau	202	5.0	11.9	10.7
Süddeutsche Zeitung	138	1.3	8.5	7.3
FDP-Pressedienst	15		1.0	0.8
Nicht klassifizierbare Medien	524	42.6	25.1	27.9
Frankfurter Allgemeine	211	16.0	10.3	11.2
Welt	126	11.9	5.7	6.7
Konservativ orientierte Medien	183	9.9	9.7	9.7
CDU/CSU-Pressedienst	53		3.4	2.8
Insgesamt	1880	16.1	83.9	100.0

Chi-Square =

107.2

Signifikanz &lt;

0.001

merksamkeit hat damit das Demonstrationsstrafrecht in der konservativen Politikphase einen weitaus höheren Politisierungsgrad erreicht. Allein aufgrund der hohen Intensität der Berichterstattung kann jedoch nicht gefolgert werden, daß die Medien eine Kontrollfunktion gegenüber der offiziellen Gesetzgebungspolitik ausüben.

Eine solche Annahme gewinnt jedoch an Plausibilität, wenn man den relativen Anteil der Berichterstattung der einzelnen Medien in beiden Politikphasen miteinander vergleicht. Die liberal orientierten Medien, die Frankfurter Rundschau und auch die Süddeutsche Zeitung, berichten über die Diskussionen und Beratungen zur Novellierung des Demonstrationsstrafrechtes in der konservativen Politikphase intensiver als in der reformorientierten Phase. Entsprechend berichten die Frankfurter Allgemeine, die Welt und die konservativen Medien in der reformorientierten Politikphase intensiver über das Gesetzgebungsverfahren zum Demonstrationsstrafrecht (Tabelle 3).

Möglicherweise benutzen die Medien gerade hochbrisante Streitfragen - wie in diesem Fall das Demonstrationsstrafrecht - zur Verdeutlichung des Oppositionsstandpunkts. So berichten konservative Medien vermehrt über strittige Gesetzesvorhaben der Regierung in reformorientierten Politikphasen und die liberalen Medien intensiver über solche in konservativen Phasen. Umgekehrt berichten sie ausführlicher über jene Absichten der ihnen nahestehenden Regierungsparteien, die eine breite Zustimmung in der Bevölkerung erwarten lassen.

#### *4.2.2. Unterstützung von Akteuren unterschiedlicher Parteizugehörigkeit durch die Medien*

Dieser Trend bei der Intensität der Berichterstattung durch die einzelnen Medien legt die Vermutung nahe, daß die Medien entsprechend ihren parteipolitischen Präferenzen Politiker je nach deren Parteizugehörigkeit in unterschiedlichem Ausmaß unterstützen. Die Unterstützung kann darin bestehen, daß sie bevorzugt über Aktivitäten und Normforderungen von ihnen nahestehenden Politikern berichten bzw. sie häufiger zu Wort kommen lassen. Dabei ist von einem wechselseitigen Beeinflussungsverhältnis auszugehen. Die Medien "reproduzieren" politische Ereignisse und machen selbst Politik. Die Politiker hingegen lancieren Informationen und versuchen, ihre Politik möglichst öffentlichkeitswirksam darzubieten. Daneben steht das Bemühen der Medien, Nachrichten entsprechend ihrem politischen Profil und ihren politischen Absichten zu präsentieren. Dies kann - vereinfacht gesprochen - durch eine spezifische Selektion der Nachrichtenaufbereitung und/oder durch eine entsprechende Kommentierung der politischen Ereignisse geschehen.

Im folgenden soll ausschließlich die Selektivität bei der Nachrichtendarbietung betrachtet werden. Speziell soll zunächst betrachtet werden, welche Aufmerksamkeit die einzelnen Medien den Politikern und externen Norminteressenten (je nach deren Parteizugehörigkeit) bzw. deren Normforderungen in der Diskussion um die Ausgestaltung des Demonstrationsstrafrechtes zukommen lassen.

Tabelle 4: Häufigkeiten, mit der Mitglieder der Regierungs- und Oppositionsparteien sowie Parteilose in den einzelnen Medien zu Wort kommen (differenziert nach einzelnen Politikphasen)

Relative Zeilenhäufigkeiten;

N = 1880 Normforderungen;

Medium	Akteur	Politikphase Reformorientierte			Politik- phase			Konservative Politik- phase		
		SPD/ FDP	CDU/CSU	Partei- los	CDU/CSU FDP	SPD/ Grüne	Partei- los			
	N =	96	67	139	N =	812	360	406		
Partei-Pressedienste					127	52.7	47.3			
liberal orientierte Medien	40	27.5	12.5	60.0	329	42.4	21.6	36.0		
Frankfurter Rundschau	15	46.6	33.3	20.0	187	50.8	25.1	24.1		
Süddeutsche Zeitung	4	25.0	50.0	25.0	134	56.0	19.4	24.6		
Nicht klassifizierbare Medien	128	28.2	21.1	50.8	396	51.7	26.3	22.0		
Frankfurter Allgemeine	48	30.3	27.1	41.7	163	55.2	18.4	26.4		
Welt	36	50.0	30.6	19.4	90	64.4	11.1	24.4		
Konservativ orientierte Medien	30	23.3	13.3	63.3	153	54.2	8.5	37.3		
Insgesamt	302	31.8	22.2	46.0	1578	48.4	22.4	29.2		

Signifikanz <

n.s.

0.001

**Fettdruck** = Werte um über 20% größer als Insgesamtwerte (nur wenn N > 20).

Unterstrichen = Werte um über 20% kleiner als Insgesamtwerte (nur wenn N > 20).

Tabelle 4 zeigt, daß die Medien in ihrer Berichterstattung - unabhängig davon, welche Parteien die Regierung stellen - durchweg häufiger Normforderungen der Regierungspolitiker als solche der Opposition darstellen. In der konservativen Politikphase tritt dies besonders massiv hervor. Beinahe die Hälfte der gesamten Berichterstattung (48.4%) fällt auf die Regierungsparteien. In der reformorientierten Politikphase trifft dies hingegen auf weniger als ein Drittel (31.8%) der Berichterstattung zu. Die Dominanz der Regierungsforderungen in der konservativen Politikphase geht hauptsächlich zu Lasten der parteilosen Norminteressenten (dh. solcher Norminteressenten, die ihre Forderungen nicht ausdrücklich unter Verweis auf ihre Parteizugehörigkeit, sondern aufgrund ihrer Expertenrolle erhoben haben). Waren in der reformorientierten Politikphase noch fast die Hälfte der veröffentlichten Normforderungen (46%) auf die "Parteilosen" zurückzuführen, so sind es in der konservativen Phase weit weniger als ein Drittel (29.2%). Der Anteil der in den Medien berücksichtigten Normforderungen von Oppositionspolitikern bleibt in beiden Politikphasen hingegen nahezu identisch.

Diese Gewichtung zugunsten der Regierungsparteien zeigt sich auch bei der Berichterstattung der einzelnen Medien. Unabhängig von ihrer politischen Grundorientierung berichten sowohl liberale als auch konservative Medien schwerpunktmäßig über Akteure aus den jeweiligen Regierungsparteien.

Allerdings läßt sich feststellen, daß die konservativen Medien einschließlich der FAZ und der Welt in der konservativen Politikphase anteilmäßig häufiger über Forderungen der ihnen nahestehenden Regierungsparteien berichten als in der reformorientierten Phase über die ihnen nicht nahestehenden Regierungsparteien. Ebenso unterstützen sie die Unionsparteien in der Opposition durch eine häufigere Darstellung ihrer Forderungen, während sie der SPD in der Opposition einen weit geringeren Anteil an ihrer Berichterstattung einräumen.

Dagegen zeigt sich bei den liberal orientierten Medien einschließlich der Frankfurter Rundschau und der Süddeutschen Zeitung eine solche Verschiebung zugunsten der von ihnen präferierten Parteien nicht. Auch sie berichten anteilmäßig über die Forderungen der Regierungsparteien in der konservativen Phase häufiger als in der reformorientierten. Hier spielt sicherlich mit hinein, daß sie die ausführliche Darstellung des langwierigen Koalitionsstreites insbesondere zwischen der CSU und der FDP bei dem Gegenreformverfahren als "Negativwerbung" nutzen.

Die feststellbaren Differenzen, zu welchen Anteilen die einzelnen Medien über Regierung und Opposition jeweils berichten, zeigen somit zumindest nicht grundsätzlich eine Bevorzugung bei der Darstellung von Normforderungen ihnen nahestehender Parteien. Der Trend ist weitgehend uneindeutig und uneinheitlich.

Diese Uneinheitlichkeit spiegelt sich auch in dem Vergleich der durchschnittlichen Darstellungslänge von Normforderungen je nach Parteizugehörigkeit der Akteure in den einzelnen Medien (Tabelle 5). Zwar berichtet die Frankfurter Rundschau umfangreicher über Normforderungen von SPD-Politikern als über diejenigen der CDU/CSU, die Welt und die konservativ orientierten Medien länger über Forderungen von Politikern aus der CDU/CSU als über die aus der SPD, für die

Frankfurter Allgemeine, die Süddeutsche Zeitung und die liberal orientierten Medien bestätigt sich dieser Trend jedoch nicht.

Die vorliegenden Daten rechtfertigen deshalb die Schlußfolgerung, die Medien unterstützten die ihnen nahestehenden Politiker, indem sie häufiger und umfangreicher über deren Normforderungen berichten, nicht. Zwar sind vereinzelt Trends in diese Richtung festzustellen, grundsätzlich scheint sich aber die Berichterstattung am Lauf der politischen Ereignisse zu orientieren und wird durch dessen "Vorgaben" gesteuert. Eine Berichterstattungspolitik zugunsten *einer Partei* spielt sich daher nur in relativ kleinen Variationsspielräumen ab.

#### *4.2.3. Die Unterstützung von reformorientierten und konservativen Normforderungen durch die einzelnen Medien*

Unterstützungsleistungen der Medien durch selektive Nachrichtenvermittlung werden dort offensichtlich, wo bevorzugt über reformorientierte oder konservative Normforderungen (gemessen an Darstellungshäufigkeit und -länge) berichtet wird. Zunächst soll untersucht werden, wie umfangreich die einzelnen Medien über Normforderungen je nach deren politischer Grundtendenz berichten. Dabei ergeben sich eindeutige Befunde als bei dem Vergleich nach der Parteizugehörigkeit der Akteure.<sup>19</sup>

Die liberal orientierten Medien, die Frankfurter Rundschau und auch die Süddeutsche Zeitung stellen reformorientierte Normforderungen deutlich umfangreicher dar als konservative Forderungen. Umgekehrt sind Berichte über konservative Forderungen in der Frankfurter Allgemeinen, der Welt und den konservativ orientierten Medien im Durchschnitt länger als solche über reformorientierte Normforderungen. Gleichzeitig sind Berichte über konservative Forderungen z.B. in der Frankfurter Rundschau durchschnittlich kürzer, dagegen in den konservativ orientierten Medien überdurchschnittlich lang. In den Medien, die weder der Kategorie konservativ orientiert noch liberal orientiert zugeordnet werden konnten, sind die Differenzen in der Beitragslänge je nach der Tendenz der Forderung weniger deutlich als in den Medien mit einer parteipolitischen Präferenz (Tabelle 6).

Gemessen am Umfang der Berichterstattung zeigt sich also schon hier eindeutig die ausgesprochene Neigung der Medien, solche Normforderungen zu unterstützen, die ihrer politischen und redaktionellen Linie entsprechen. Diese Tendenz schlägt sich auch bei der Auswahl und Präsentation der veröffentlichten Normforderungen nieder: Je nach der allgemeinen Tendenz der Normforderung werden diese von den einzelnen Medien unterschiedlich häufig aufgegriffen.

Der Vergleich der Anteile dargestellter reformorientierter und konservativer Normforderungen in den einzelnen Medien muß jedoch auf die überregionalen Tageszeitungen beschränkt bleiben, weil bei den zu Gruppen zusammengefaßten Medien die Zuordnung zu den Kategorien über das Merkmal der "allgemeinen Tendenz der Normforderung" vorgenommen wurde. Diese Kategorien sind deshalb im vorliegenden Zusammenhang nicht mehr unabhängig von dem hier zu untersuchenden Merkmal.



Tabelle 5: Durchschnittliche Beitragslänge der Darstellung von Norminteressen-ten und ihren Forderungen differenziert nach Parteizugehörigkeit und Medien.

Beitragslänge gemessen in Zeilen;

Medium	Parteizugehörigkeit	Grüne	SPD	FDP	CDU/CSU	Andere Partei/Parteilos/Parteizugehörigkeit unbekannt	Insgesamt
Partei-Pressedienste			105	77	83		91
Liberal orientierte Medien		58	58	53	58	108	75
Frankfurter Rundschau		40	83	47	51	176	86
Süddeutsche Zeitung			29	37	40	86	47
Nicht klassifizierbare Medien	43		55	67	65	73	66
Frankfurter Allgemeine		10	80	53	51	128	75
Welt			37	46	66	82	62
Konservativ orient. Medien			88	58	96	108	95
Insgesamt		36	67	54	64	104	74

Tabelle 6: Durchschnittliche Beitragslänge (in Zeilen) der Darstellung eher reformorientierter oder konservativer Normforderungen in den einzelnen Medien.

Medium	Forderungstendenz	eher reformorientierte Forderung	eher konservative Forderung
Liberal orientierte Medien		88	54
Frankfurter Rundschau		116	44
Süddeutsche Zeitung		52	39
Nicht-klassifizierbare Medien		62	68
Frankfurter Allgemeine		69	75
Welt		38	73
Konservativ orientierte Medien		80	95
Insgesamt		78	68

 Fettdruck = Werte um über 20% größer als Insgesamtwerte (nur wenn  $N > 20$ ).

 Unterstrichen = Werte um über 20% kleiner als Insgesamtwerte (nur wenn  $N > 20$ ).

Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg betrachtet, überwiegen nur in einer der vier überregionalen Tageszeitungen, nämlich der Frankfurter Rundschau, reformorientierte gegenüber konservativen Normforderungen. Selbst in der konservativen Politikphase, in welcher die Medienberichterstattung vom Koalitionsstreit zwischen den Regierungsparteien beherrscht wurde, behandelt die Frankfurter Rundschau in ihrer Berichterstattung immer noch fast zur Hälfte reformorientierte Normforderungen. In der eher gemäßigten Süddeutschen Zeitung verwischt sich dieses Bild. Konservative Normforderungen werden dort um knapp 6% häufiger behandelt (Tabelle 7).

Deutlich anders liegt die Verteilung in der konservativen Presse. Über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, fallen in der Frankfurter Allgemeinen und der Welt zwei Drittel der Berichterstattung auf die Darstellung konservativer Normforderungen. Damit wird in diesen Medien über konservative Forderungen doppelt so häufig berichtet wie über reformorientierte. Im Unterschied zur Welt sind in der Frankfurter Allgemeinen sogar in der reformorientierten Politikphase konservative Normforderungen überrepräsentiert. In der konservativen Phase steigert sich dieser Trend in den konservativen Medien fast bis zur völligen Bedeutungslosigkeit bei der Darstellung von reformorientierten Forderungen. In der Welt sind reform-orientierte Normforderungen vollständig an den Rand der Berichterstattung gedrängt. Sie beanspruchen überhaupt nur noch 14.4% an der Berichterstattung, während Forderungen nach einer Verschärfung des Demonstrationsstrafrechtes mit einem Anteil von 82.2% immer wieder in das Bewußtsein des Lesers gerückt werden. Selbst die konservativ gemäßigte Frankfurter Allgemeine betreibt durch selektive Nachrichtenübermittlung eine Politik zugunsten der konservativen Zielvorstellungen in diesem Strafrechtsbereich.

Die bisher betrachtete allgemeine Tendenz der veröffentlichten Normforderungen konkretisiert sich darin, welche der von den Norminteressenten befürworteten *Detailregelungen* und der hierfür *angeführten Forderungsbegründungen* in den Medien dargestellt werden. Im folgenden wird die statistische Verteilung bei der Darstellung von konkreten Detailregelungen und Forderungsbegründungen in den einzelnen Medien untersucht und verglichen.

Innerhalb der Gesamtdarstellung der konkret beabsichtigten Gesetzesvorhaben überwiegen im gesamten Untersuchungszeitraum in allen Medien konservative *Detailregelungen*<sup>15</sup>. Die Verteilung ähnelt der "allgemeinen Tendenz der Normforderungen."

Deutlich unterschiedlich fällt auch hier wiederum die Verteilung in den beiden Politikphasen aus. In der reformorientierten Politikphase überwiegt zunächst die Darstellung reformorientierter Detailregelungen. Der Anteil der veröffentlichten konservativen Detailregelungen liegt in der Frankfurter Rundschau, den nicht klassifizierbaren Medien, der Welt und der konservativ orientierten Medien nahe bei 40%. Ihr Anteil bleibt somit über die Medien (unabhängig von deren politischer Orientierung) weitgehend gleich. Eine Ausnahme bildet lediglich die Frankfurter Allgemeine, in welcher der Anteil dargestellter konservativer Detailregelungen den

Tabelle 7: Allgemeine Tendenz der Normforderungen differenziert nach einzelnen Medien und Politikphasen.\*

Relative Zeilenhäufigkeiten;

N = 677 Normforderungen in den 4 überregionalen Tageszeitungen;

Medium	Politikphase Reformorientierte Politikphase			Konservative Politikphase			Insgesamt*		
	eher			eher			eher		
	Forderungs- tendenz			reform- konser- orient. vative			reform- konser- orient. vative		
	Forderung			Forderung			Forderung		
	N =	56	44	206	340		262	388	
Frankfurter Rundschau	15	60.0	33.3	187	47.1	47.6	202	48.0	46.5
Süddeutsche Zeitung	4	50.0	50.0	134	45.5	51.5	138	45.7	51.4
Frankfurter Allgemeine	48	45.8	52.1	163	27.0	66.3	211	31.3	63.0
Welt	36	63.9	33.3	90	14.4	82.2	126	28.6	68.3
Insgesamt	103	54.4	42.7	574	35.9	59.2	677	38.7	57.8

\* Normforderungen ohne eindeutige Tendenz werden hier nicht gesondert aufgeführt.

Tabelle 8: Anteil der dargestellten konservativen Detailregelungen an der gesamten Berichterstattung über Regelungen differenziert nach einzelnen Medien und Politikphasen

(reformorientierte Detailregelung = 100% - konservative Detailregelungen);

N = 4089 Detailregelungen;

Medium	Politikphase		Reformorientierte Politikphase		Konservative Politikphase		Insgesamt*	
	a.abs.	b.in %	a.abs.	b.in %	a.abs.	b.in %	a.abs.	b.in %
SPD-Pressedienst					141	5.0	141	5.0
Liberal orientierte Medien	84	28.6			676	52.8	760	50.1
Frankfurter Rundschau	46	43.5			446	55.2	467	57.0
Süddeutsche Zeitung	4	71.0			257	63.0	261	63.2
FDP-Pressedienst					39	74.4	39	74.4
Nicht klassifizierbare Medien	294	38.1			743	63.6	1038	56.4
Frankfurter Allgemeine	152	52.6			379	73.6	531	67.6
Welt	96	41.7			203	85.2	299	71.2
Konservativ orient. Medien	71	42.3			376	84.3	437	79.4
CDU/CSU-Pressedienst					116	99.1	116	99.1
Insgesamt	737	41.9			3352	64.4	4089	60.3

der reformorientierten übersteigt. In der konservativen Politikphase ergeben sich wiederum zwischen den einzelnen Medien deutliche Unterschiede. Speziell in der Welt und den konservativ orientierten Medien liegt der Anteil der geschilderten konservativen Detailregelungen um 20% bis 30% höher als in der Frankfurter Rundschau, den liberal orientierten und den nicht klassifizierbaren Medien (Tabelle 8).

Die Darstellung der konkreten Detailregelungen wird in den Medien regelmäßig ergänzt durch die Wiedergabe der kriminalpolitischen, fachjuristischen und polizeitaktischen Begründungen, mit denen die verschiedenen Akteure ihre Normforderungen legitimieren (im folgenden kurz "Forderungsbegründungen" genannt).

Die Verteilung der in den einzelnen Medien wiedergegebenen *Forderungsbegründungen*<sup>16</sup> weicht auffallend von der der Detailregelungen ab. Über beide Gesetzgebungsverfahren insgesamt betrachtet liegt der Anteil der konservativen Forderungsbegründungen in den liberal orientierten Medien, der Frankfurter Rundschau, der Süddeutschen Zeitung und auch in den nicht klassifizierbaren Medien bei unter 41%. Sie rücken somit die Sachargumente der Anhänger einer liberalisierten Form des Demonstrationsstrafrechtes in den Vordergrund. In gleicher Weise privilegieren konservative Medien konservative Sachargumente in ihrer Berichterstattung. Zwischen 57% und 86% der angeführten Forderungsbegründungen sind konservativer Art. Der Anteil der dargestellten konservativen Forderungsbegründungen liegt z.B. in der Welt um über 44% höher als in der Frankfurter Rundschau.

In der reformorientierten Politikphase steigt der Anteil der konservativen Forderungsbegründungen in allen Medien unter Ausnahme der konservativ orientierten nicht über 50%. Die überwiegende Mehrzahl der Medien widmet in dieser Phase den Hauptanteil der Berichterstattung der Darstellung reformorientierter Forderungsbegründungen. In den nicht klassifizierbaren Medien, der Frankfurter Allgemeinen und der Welt wird aber den konservativen Forderungsbegründungen deutlich mehr Bedeutung zugemessen als in den liberal orientierten Medien und der Frankfurter Rundschau.

Dagegen steigt in der konservativen Politikphase der Anteil der konservativen Forderungsbegründungen erheblich an. Er liegt in der Welt und der Frankfurter Allgemeinen bei 85% bzw. 59%. In den liberal orientierten Medien, der Frankfurter Rundschau und der Süddeutschen Zeitung liegt er hingegen unter 36%. Im Unterschied zu den konservativ orientierten Medien geht der Anteil der konservativen Forderungsbegründungen in den nicht klassifizierbaren Medien von der reformorientierten zur konservativen Politikphase um fast 10% zurück (Tabelle 9).

Vergleicht man die Häufigkeitsverteilungen zwischen den konkreten Detailregelungen (Tabelle 8) und den Forderungsbegründungen (Tabelle 9) sowohl in den einzelnen Medien wie in den Politikphasen ergibt sich eine auffällige Diskrepanz.

Grundsätzlich überwiegt in beiden Politikphasen die Darstellung der von den Regierungsparteien geforderten Detailregelungen. Im Gegensatz dazu werden aber solche Forderungsbegründungen bevorzugt dargestellt, die der politischen Grundorientierung der einzelnen Medien entsprechen.

Tabelle 9: Anteil der dargestellten konservativen Forderungsbegründungen an der gesamten Berichterstattung differenziert nach Medien und Politikphasen

(reformorientierte Forderungsbegründungen = 100% - konservative Forderungsbegründungen);

N = 2681 Forderungsbegründungen;

Politikphase Medium	Reformorientierte Politikphase		Konservative Politikphase		Insgesamt*	
	a.abs.	b.in %	a.abs.	b.in %	a.abs.	b.in %
SPD-Pressedienst			163	1.2	163	1.2
Liberal orientierte Medien	62	25.8	431	22.0	493	22.5
Frankfurter Rundschau	11	18.2	275	29.1	286	28.7
Süddeutsche Zeitung	4	50.0	160	35.6	164	36.0
FDP-Pressedienst			24	29.2	24	29.2
Nicht klassifizierbare Medien	164	47.6	537	38.2	701	40.4
Frankfurter Allgemeine	36	47.2	234	59.4	270	57.8
Welt	32	34.4	104	84.6	136	72.8
Konservativ orient. Medien	61	52.5	236	76.7	297	71.7
CDU/CSU-Pressedienst			147	99.3	147	99.3
Insgesamt	370	42.5	2311	43.3	2681	43.3

So stellen die liberal orientierten Medien einschließlich der Frankfurter Rundschau und der Süddeutschen Zeitung in der konservativen Politikphase anteilmäßig überdurchschnittlich häufig konservative Detailregelungen dar. Gleichzeitig übermitteln diese Medien ihren Lesern anteilmäßig mehr Argumente zur Begründung reformorientierter Forderungen. Das bedeutet: Die überproportional häufig von Vertretern der Regierungsparteien erhobenen Normforderungen zum Demonstrationsstrafrecht werden auch in den liberal orientierten Medien übermittelt, die Argumente zu deren Begründung erhalten aber einen geringeren Stellenwert. Stattdessen werden die selteneren reformorientierten Normforderungen mit mehr Argumenten begründet (Tabelle 9) und diese Begründungen (gemessen am Textvolumen) durchschnittlich umfangreicher dargestellt (Tabelle 6). Sie liefern damit den Lesern zwar Informationen über die konservativen Vorstellungen zur Ausgestaltung des Demonstrationsstrafrechts, aber gleichzeitig vorwiegend Argumente zur Widerlegung und Ablehnung solcher Vorschläge.

Eine ähnliche Strategie praktizieren auch die konservativen Medien. In der reform-orientierten Politikphase werden zwar reformorientierte Forderungen häufiger dargestellt, aber ebenfalls häufiger Argumente zur Begründung der konservativen Detailregelungen.

Das Verhältnis von dargestellten Detailregelungen und Forderungsbegründungen bleibt immer dann in der Balance, wenn die einzelnen Medien über einen Gesetzesentwurf der ihnen nahestehenden Regierungsparteien berichten. So berichten in der reform-orientierten Politikphase die liberal orientierten Medien einschließlich der Frankfurter Rundschau vermehrt über reformorientierte Forderungen und begründen diese auch in einem entsprechenden Umfang. In der konservativen Politikphase berichten die konservativ orientierten Medien einschließlich der Frankfurter Allgemeinen und der Welt vermehrt über konservative Detailregelungen und führen gleichermaßen Argumente zu deren Begründung an.

In der Nachrichtenpräsentation nehmen die nicht klassifizierbaren Medien eine Sonderstellung ein. Sie berichten während der reformorientierten Politikphase deutlich häufiger über reformorientierte Detailregelungen als über reformorientierte Argumente. In der konservativen Politikphase berichten sie zu 63% über konservative Normforderungen, aber über 60% der dargestellten Argumente begründen reformorientierte Forderungen. Sie berichten damit in den einzelnen Politikphasen häufiger über die von den Regierungsparteien vorgeschlagenen Detailregelungen, liefern aber im Vergleich dazu häufiger Argumente für die Realisierung der Forderungen der Oppositionsparteien. Somit unterstützen sie in beiden Politikphasen jeweils die Position der Oppositionsparteien.

Am Beispiel der Berichterstattung zur Demonstrationsgesetzgebung kann somit insbesondere infolge der Berichterstattung der nicht klassifizierbaren Medien in den einzelnen Politikphasen, aber auch infolge der Vorgehensweise der liberal orientierten Medien in der konservativen Politikphase und der konservativ orientierten Medien in der reformorientierten Politikphase festgestellt werden, daß jeweils ein Teil der Medien eine Kontrollfunktion gegenüber der offiziellen Regie-

rungspolitik ausübt und eine kritische Haltung gegenüber Forderungen der sie stützenden Mehrheitsparteien einnimmt.

Diese Kontrolle ist nicht so sehr dadurch gekennzeichnet, daß die Medien einen rationalen öffentlichen Diskurs mit dem Ziel sachadäquater politischer Entscheidungen führen, sondern weit mehr dadurch, daß sie überwiegend entsprechend ihrer politischen Grundorientierung das parlamentarische Rollenspiel von Regierung und Opposition öffentlichkeitswirksam unterstützen.

## 5. Zusammenfassung

Die Berichterstattung, gemessen daran, ob und wie ausführlich die Medien über spezifische Ereignisse im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren berichten, hängt weniger von der Parteizugehörigkeit der Norminteressenten ab. Wichtiger für die Entscheidung darüber ist vielmehr die politische Tendenz der Forderungen. Unabhängig von ihrer politischen Orientierung berichten die Medien hauptsächlich über solche Normforderungen, die in den politischen Entscheidungsgremien von der Mehrheit getragen werden und somit eine größere Aussicht haben, Gesetz zu werden. Argumente, die für oder gegen die Realisierung eines Gesetzesvorhabens sprechen, werden in den Medien unabhängig von den Mehrheiten in den politischen Entscheidungsgremien so verarbeitet, daß konservativ orientierte Medien überdurchschnittlich häufig und umfangreicher Argumente darstellen, die die Realisierung der konservativen Normforderungen nahelegen, während die liberal orientierten Medien solche Argumente häufiger und intensiver darstellen, die eine Realisierung der reformorientierten Normforderungen begünstigen. Politisch nicht klassifizierbare Medien stellen jeweils die Forderungsbegründungen ausführlicher dar, die das Vorhaben der parlamentarischen Mehrheit kritisch hinterfragen.

## Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Aufsatz basiert auf Ergebnissen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten und an der Bergischen Universität/GHS Wuppertal unter Leitung von M. Brusten durchgeführten Forschungsprojektes zur Reform und Gegenreform des Demonstrationsstrafrechtes.
- 2 Zu diesen Untersuchungen gehören u.a.: Haferkamp, Hans: Herrschaft und Strafrecht. Theorien der Normentstehung und Strafrechtssetzung. Inhalts- und pfadanalytische Untersuchung veröffentlichter Strafrechtsforderungen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1980. Lüdemann, Christian: Gesetzgebung als Entscheidungsprozeß. Zur Normgenese der strafrechtlichen Regelung zur Strafaussetzung bei lebenslanger Freiheitsstrafe, Opladen 1986. Floerecke, Peter: Determinanten der Normsetzung. Sozio-politische, organisatorische und interaktive Einflußfaktoren auf die Gesetzgebungsarbeit am Beispiel der Führungsaufsicht, in: Kriminalsoziologische Bibliographie, 14. Jahrgang, Heft 1, 1987, S. 23-46. Floerecke, Peter: Die Entstehung der Gesetzesnormen zur Führungsaufsicht. Die Gesetzgebung von 1962 bis 1975 und die Anwendungspraxis der Führungsaufsicht, Bonn-Bad Godesberg 1989. Floerecke,



- Peter: Reform und Gegenreform des Demonstrationsstrafrechts. Ansätze zur Analyse von Normsetzungsprozessen in einem turbulenten Politikfeld. In: Kriminologisches Journal, 19. Jahrgang, Heft 2, 1987. Floercke, Peter: Staatliche Normsetzung als Politik auf unterschiedlichen "Bühnen". Empirische Ergebnisse zur Genese des Demonstrationsstrafrechts seit 1970. In: Kaiser, G./Kury, H./Albrecht, H.J.(Hrsg.): Kriminologische Forschung in den '80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1988, S. 3 - 22.
- 3 Haferkamp zieht als empirisches Material die in verschiedenen Medien erhobenen Normforderungen heran. Soweit sich seine Untersuchung auf die Funktion der Medien in diesen Normsetzungsprozessen bezieht, geht er in den Hypothesen davon aus, daß
    - a. konservative Medien in ihren Veröffentlichungen eher Forderungen nach Strafverschärfung erheben,
    - b. in konservativen Politikphasen reformorientierte Medien aktiviert werden und in reformorientierten Politikphasen konservative Medien und
    - c. konservative Politiker konservative Medien und reformorientierte Politiker reformorientierte Medien aktivieren.
  - 4 Zu dieser Zeit hat sich der Deutsche Richterbund von diesem Entwurf aber bereits wieder distanziert.
  - 5 Die Demonstrationen der Friedensbewegung verliefen - wie später auch Vertreter von CDU und CSU konstatieren mußten - überwiegend friedlich.
  - 6 Dieser Kompromiß sah vor, daß bei der Teilnahme an einer unfriedlich verlaufenden Demonstration von einer Bestrafung nur gegenüber ausschließlich beruflich Anwesenden und nachweislichen Abwieglern abzusehen ist. Die Polizei sollte die Möglichkeit erhalten, die Auflösung von Demonstrationen auf Teilmengen zu begrenzen, um nicht allen Teilnehmern das Recht auf Demonstration nehmen zu müssen und damit Eskalationen vermeiden zu können. Von einem gesetzlichen Verbot von Vermummung und Passivbewaffnung, auf welchem insbesondere die CSU beharrte, wurde im Rahmen der Gesetzesnovellierung des § 125 StGB zunächst Abstand genommen.
  - 7 Der sog. Berliner Kompromiß sah vor, Vermummung und Passivbewaffnung grundsätzlich als eine Ordnungswidrigkeit zu behandeln. Für vermummte und passiv bewaffnete Demonstrationsstraftäter sollte die Höchststrafe von einem auf drei Jahre Freiheitsentzug heraufgesetzt werden.
  - 8 Der Hübner-Entwurf befürwortete darüberhinausgehend die Einführung eines Tatbestandes der gefährlichen Zusammenrottung (§ 125 b).
  - 9 So schreibt z.B. der Journalist Karl-Heinz Krumm in der FR vom 04.10.85: "Dies (die Abfolge von gewaltsam verlaufenden Demonstrationen und Forderungen nach Verschärfungen des Demonstrationsstrafrechts) ist wie ein Pawlowscher Reflex, der stets zuverlässig funktioniert (...)."
  - 10 Es handelt sich dabei um
    - Artikel (Berichte, Interviews, Kommentare von Journalisten und Stellungnahmen von Norminteressenten selbst) aus ca. 90 Tageszeitungen und Wochenzeitschriften,
    - vom Bundespressearchiv transkribierte Interviews mit Normgeneseakteuren in den Rundfunk- und Fernsehanstalten und
    - Stellungnahmen von Parteivertretern in den parteieigenen Pressediensten.
  - 11 Von einer ähnlich gestalteten Selektion berichtet z.B. Hans-Jürgen Weiß (Die Tendenz der Berichterstattung und Kommentierung der Tagespresse zur Neuordnung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik Deutschland (Oktober 1984 bis Januar 1985). Ergebnisse einer quantitativen Inhaltsanalyse, in: Media Perspektiven, Heft 12, 1986, S. 846), der Zeitungsartikel auswertete, die von Rundfunkanstalten zu einem sie betreffenden Themenkomplex zusammengestellt wurden.
  - 12 Durch die Ausklammerung des Zwischenzeitraumes sollten Verzerrungen durch die Berichterstattung über die gescheiterten Initiativanträge der CDU/CSU aus den Jahren 1974, 1977 und 1981, vermieden werden.
  - 13 Die Zahl der in den Medien zitierten Normforderungen ist nicht gleichzusetzen mit den de facto erhobenen Normforderungen. Normforderungen, über welche aufgrund der zentralen Position des Akteurs oder der Bedeutung, welche der Normforderung von den Berichterstattern

- zugemessen wird, in mehreren Medien im Rahmen eines Originalbeitrages berichtet wurde, auch mehrmals ausgewertet.
- 14 Der relativ hohe Anteil der von Parteilos (Parteizugehörigkeit unbekannt) vorgetragenen Normforderungen ist darauf zurückzuführen, daß unter diese Kategorie die Journalisten mit insgesamt 328 Normforderungen subsumiert wurden, da deren Parteizugehörigkeit nicht mit Sicherheit bestimmt werden konnte.
- 15 Bezüglich der konkreten Detailregelungen wurde z.B. erfaßt:
- die konkrete Ausformulierung des § 125 StGB insgesamt und differenziert nach konkreten Regelungen wie z.B. bezüglich
    - der gesetzlich vorgeschriebenen Höchststrafe,
    - der Sanktionierung der passiven Teilnehmer,
    - der Sanktionierung beruflich Anwesender,
    - der Sanktionierung von Abwiegern,
    - der Strafbarkeit der Vermummung,
    - der Strafbarkeit der Passivbewaffnung (Schutzbewaffnung);
  - die Definition des Tatbestandsmerkmals des Aufruhrs;
  - die Definition des Tatbestandsmerkmals des Auflaufs;
  - die Ausweitung der Vorbeugehaft auf bestimmte Fälle des Landfriedensbruches; etc. Insgesamt wurden die im Rahmen einer Normforderung befürworteten konkreten Detailregelungen über 27 Kategorien mit Ausprägungen jeweils auf der Ebene reformorientiert versus konservativ erfaßt.
- 16 Zur Erfassung der unterschiedlichen Forderungsbegründungen wurden insgesamt 22 Kategorien mit den jeweiligen Ausprägungen auf der Ebene reformorientiert versus konservativ erhoben. Sie erfaßten z.B. Einschätzungen der Norminteressenten bezüglich
- der Möglichkeiten der Erfassung und Sanktionierung von Gewalttätern je nach dem zugrundeliegenden Gesetz;
  - der Konsequenzen der Sanktionierung passiver Teilnehmer;
  - der Praktikabilität der Gesetzesalternativen;
  - der Folgebereitschaft der Implementeure;
  - Auslegungs- und Rechtsanwendungsprobleme bei Anwendung der einzelnen Gesetze;
  - der Gewährleistung der Rechtssicherheit;
  - der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit;
  - der Konsequenzen der Realisierung der vorhandenen Gesetzesalternativen etc.
- 17 Eine ähnliche Einstufung der Medien nach ihrer politischen Grundorientierung nehmen auch Kepplinger, H. M./Donsbach, W./Brosins, H.-B./Staab, J.F.: Medientenor und Bevölkerungsmeinung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 38. Jahrgang, Heft 2, 1986, S. 247ff, vor.
- 18 Durch dieses Verfahren ergab sich folgende Gruppeneinteilung:
- Liberal orientierte (und linke) Medien:
 

- die Aachener Volkszeitung,	- die Abendzeitung München,
- die Badischen Neuen Nachrichten,	- der Express,
- das Hamburger Abendblatt,	- die Konkret,
- der Kölner Stadtanzeiger,	- die Neue Ruhr-Zeitung,
- die Nürnberger Nachrichten,	- die Rhein-Neckar Zeitung,
- die Rheinpfalz,	- der Spiegel,
- der Stern,	- die Stuttgarter Zeitung,
- die Stuttgarter Nachrichten,	- der Tagesspiegel,
- die TAZ,	- die UZ,
- der Vorwärts,	- die Welt der Arbeit,
- die Westfälischen Nachrichten,	- die Westfälische Rundschau,
- der Wiesbadener Kurier und	- die Zeit.
  - Konservativ orientierte (und rechte) Medien:
    - die Badischen Neuesten Nachrichten,
    - der Bayern-Kurier,
- Wegen der geringen Zahl der Forderungen wurde unter diese Gruppe auch der Pressedienst der Grünen subsumiert.

- die Bild am Sonntag,
- das Bulletin,
- das Deutsche Allgemeine Sonntagsblatt,
- die Deutsche Tagespost,
- der Express (Köln),
- das Hamburger Abendblatt,
- die Kieler Nachrichten,
- die Quick,
- der Rheinische Merkur,
- die Welt am Sonntag,
- die Bild-Zeitung,
- die Deutsche Nationalzeitung,
- das Deutsche Monatsblatt,
- die Deutsche Wochenzeitung,
- das Flensburger Tageblatt,
- das Handelsblatt,
- die Lübecker Nachrichten,
- die Rheinische Post,
- die Saarbrücker Zeitung,
- das Weltbild.

c. Nicht klassifizierbare Medien und Medien mit geringem Artikelanfall:

- die visuellen Medien (ARD, ZDF) und sämtliche Rundfunkanstalten sowie
- die Augsburger Allgemeine,
- die Bremer Nachrichten,
- das Parlament,
- der Generalanzeiger,
- die Hannoversche Allgemeine Zeitung,
- der Münchner Merkur,
- die Nordsee-Zeitung,
- der Weser-Kurier,
- die Westdeutsche Allgemeine (Essen),
- die Ruhr-Nachrichten,
- die Westfalen-Post
- die Bonner Rundschau,
- die Brigitte,
- die Frankfurter Neue Presse,
- die Hessische Allgemeine,
- der Mannheimer Morgen,
- die Neue Osnabrücker Zeitung,
- die Westdeutsche Zeitung,
- der Abend,
- die Rhein-Zeitung,
- die Aachener Volkszeitung,
- etc.

- 19 Da Norminteressenten aus jeweils einer Partei weitgehend identische Normforderungen oder zumindest solche mit ähnlicher Grundtendenz vertreten, erscheint es zunächst wenig wahrscheinlich, daß ein Vergleich nach der allgemeinen Forderungstendenz in den einzelnen Medien andere Ergebnisse liefert als der Vergleich nach der Parteizugehörigkeit der Norminteressenten. Unterschiede können sich jedoch über die Parteilos (dh. den Personenkreis, der Normforderungen unter Verweis auf die Expertenrolle stellt) ergeben, wenn liberal orientierte Medien häufiger und umfangreicher über die Experten berichten, die eine reformorientierte Position vertreten, während konservative Medien den Experten in ihrer Berichterstattung den Vorzug einräumen, die konservative Forderungen unterstützen. Wird dabei berücksichtigt, daß die "Parteilos" einen nicht unerheblichen Anteil an der Berichterstattung ausmachen und deren Normforderungen in allen Medien durchschnittlich den breitesten Raum einnehmen (Tabelle 5), wird deutlich, daß hierdurch erhebliche Verschiebungen in der Eindeutigkeit und Einheitlichkeit der Trends nach der Parteizugehörigkeit der Norminteressenten und der allgemeinen Forderungstendenz möglich sind.